



Les associations dans la régulation locale de la petite enfance : acteurs de réduction ou de renforcement des inégalités d'accès à l'accueil ?

Vincent Lhuillier, Laurent Fraisse, Francesca Petrella

► To cite this version:

Vincent Lhuillier, Laurent Fraisse, Francesca Petrella. Les associations dans la régulation locale de la petite enfance : acteurs de réduction ou de renforcement des inégalités d'accès à l'accueil ?. XXVIIèmes Journées de l'Association d'économie sociale, Sep 2007, Nanterre, France. pp. 25-42. halshs-00232620

HAL Id: halshs-00232620

<https://shs.hal.science/halshs-00232620>

Submitted on 5 Feb 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**XXVII JOURNEES DE L'ASSOCIATION D'ÉCONOMIE SOCIALE :
« APPROCHES INSTITUTIONNALISTES DES INÉGALITÉS EN ÉCONOMIE SOCIALE »**

Université de Paris X – Nanterre
EconomiX, UMR 7166 CNRS
Jeudi 6 et vendredi 7 septembre 2007

Publication des actes du colloque :

Approches institutionnalistes des inégalités en économie sociale, Batifoulie Ph., Ghirardello A., de Larquier G., Remillon D. (dir.), L'Harmattan 2007

Les associations dans la régulation locale de la petite enfance : acteurs de réduction ou de renforcement des inégalités d'accès à l'accueil ?

Laurent Fraisse (LISE/CRIDA), Vincent Lhuillier (2L2S-GREE, Nancy Université) et Francesca Petrella (LEST, Université de la Méditerranée)

RESUME

Partant d'une analyse des facteurs de polarisation sociale dans l'adoption d'un mode de garde, cet article montre que la régulation éclatée dont fait l'objet la diversification des prestataires et des services aboutit à des situations territoriales différenciées. Enfin, elle ne laisse que peu de place aux acteurs associatifs, ce qui risque encore de renforcer les inégalités sociales dans l'accès aux modes d'accueil.

INTRODUCTION

La politique de la petite enfance répond à de multiples finalités (LEPRINCE, 2003). Outre ses objectifs traditionnels liés à la conciliation vie familiale et vie professionnelle, au soutien de la natalité et à l'épanouissement de l'enfant, les orientations les plus récentes insistent aussi sur l'égalité hommes-femmes, sur la prévention des exclusions et sur l'intégration sociale.

Dans la situation française, les réponses à la multiplicité des finalités assignées à l'accueil des enfants de 0 à 3 ans relèvent de compromis institutionnels complexes, aux résultats différenciés selon les espaces locaux, en particulier pour ce qui concerne cette dimension de lutte contre les inégalités sociales. Ces compromis entre familles, branche famille de la protection sociale et collectivités territoriales ne s'inscrivent ni dans le cadre d'un « quasi service public de la petite enfance » tel qu'on peut le qualifier pour le système des écoles maternelles, ni dans celui d'un droit à un accueil pour les parents puisque le législateur ne dit pas qui est en dernier ressort responsable de l'accueil.

Communes, CAF, Conseils généraux et Etat mais aussi associations et entreprises - soit une multiplicité d'institutions et d'acteurs aux responsabilités, capacités financières et modes d'intervention sociale très différents, interagissent souvent dans ce secteur de manière disparate.

Surtout, dans un contexte de contraintes budgétaires tendues pour les collectivités locales et de différenciation des modes de vie des parents, la diversification des services d'accueil et des financements apparaît souvent aux pouvoirs publics comme un moyen de créer de nouvelles places au moindre coût tout en répondant aux multiples objectifs de l'accueil. Les associations ont

ainsi joué un rôle central dans ce processus de diversification tant dans le nombre de places créées en accueil collectif ces dernières années que dans le type d'accueil et de service proposé. Ce développement des services associatifs mérite dès lors d'être interrogé, notamment quant à ses effets sur les inégalités sociales, dimension occupant une place centrale et complexe dans les débats sur l'accueil des jeunes enfants.

1. LES INEGALITES SOCIALES ET TERRITORIALES D'ACCES AUX MODES D'ACCUEIL

Garder son enfant soi-même, le confier à une personne externe ou à une structure collective tierce pendant la journée font partie des arbitrages majeurs auxquels sont confrontés les parents, et notamment les mères. Cette préoccupation est d'autant plus complexe que l'insuffisance de places et les différentes inégalités d'accès des jeunes enfants aux modes de garde sont rarement compatibles avec le souci des parents d'offrir aux enfants ce qu'ils jugent le mieux ni avec les contraintes de l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale que supportent particulièrement les mères.

Face aux tensions quotidiennes et parfois au sentiment de culpabilité liés au fait de ne pouvoir trouver un mode de garde jugé à priori satisfaisant pour son enfant (SABATINELLI, 2005), face à l'insatisfaction de ne pouvoir répondre à la double aspiration et injonction de se réaliser à la fois en tant que mère et travailleuse, il n'est pas inutile d'analyser les déterminants des solutions de garde adoptées par les parents de jeunes enfants pour mieux saisir les formes de polarisation sociale des modes d'accueil.

Si l'on s'en tient aux contraintes « objectives » qui sont statistiquement plus aisées à analyser¹, il est possible de comprendre la combinaison des facteurs qui jouent dans les deux principaux arbitrages auxquels sont confrontés les parents : garder son enfant soi-même ou le faire garder d'une part ; avoir recours à un garde individuelle (assistante maternelle, garde à domicile) ou une structure collective (crèches, haltes garderies), d'autre part. L'analyse des déterminants des solutions de garde permet ainsi de comprendre les principales lignes de fracture dans l'accès des familles aux modes d'accueil (FRAISSE *et al.*, 2005).

1.1. Les déterminants de l'arbitrage entre accueil familial et hors de la famille

Rappelons qu'en France, la garde familiale, en pratique par la mère voire les grands-parents, reste le mode de garde le plus répandu puisqu'il concerne près de 70% des enfants de moins de 3 ans (FRAISSE *et al.* 2006, DAMON 2007). Loin de refléter un choix, cette solution est largement contrainte par un contrat de genre souvent implicite au terme duquel les pères, quels que soient leur activité, profession et revenu, ne s'occupent que subsidiairement des enfants en bas âge, mais surtout par la discrimination et la précarité des situations d'emploi des femmes sur le marché du travail (MARUANI, 2006). Malgré un taux d'activité élevé, les femmes sont plus affectées que les hommes par le chômage, l'emploi à temps partiel, les emplois tertiaires peu rémunérés et à horaires décalés. L'activité et les conditions de travail de la mère constituent donc le

¹ L'adoption d'une solution de garde pour les tout petits peut être considérée comme issue de la combinaison de *facteurs subjectifs* (niveau d'éducation, traditions familiales, orientation politique et idéologique, contrat de genre au sein du couple, etc.) et de *facteurs objectifs*. Nous reprenons ici les principaux résultats d'une analyse menée pour la DREES (FRAISSE *et al.*, 2006)

principal déterminant des possibilités d'arbitrage entre garde familiale et hors de la famille.

Ainsi a contrario, en France, plus de 70% des enfants dont les deux parents travaillent à plein temps sont principalement gardés hors de la famille. Le mode de garde familial (49%) est équivalent aux modes de garde extra-familiaux (51%) lorsque la mère travaille à temps partiel. A l'inverse, moins de 10% des enfants dont la mère est au chômage, inactive ou en congé parental sont pris en charge par une assistante maternelle ou une crèche. Sans surprise, le temps partiel, le chômage ou l'inactivité ont un impact négatif sur le recours à une garde non familiale payante.

Les contraintes horaires constituent un autre facteur qui influe sur les solutions de garde adoptées. De manière générale, plus les horaires de travail des parents, et en particulier de la mère, sont « atypiques » plus les membres de la famille sont sollicités. Ainsi, près d'un enfant sur deux dont la mère travaille le soir et/ou le week-end est gardé principalement par la famille (père et grands-parents) contre seulement un tiers des enfants dont la mère a des horaires « normaux ».

Le revenu est le second facteur d'inégalité dans l'accès à un accueil extra-familial. En effet, la probabilité d'un recours à un mode de garde individuel ou collectif est proportionnelle au niveau de revenu par unité de consommation. Seuls 7% des enfants français de moins de 3 ans de ménages à bas revenus (moins de 8 700 euros annuels) sont gardés principalement hors de leur famille contre 60% des enfants des ménages les plus aisés (des revenus annuels équivalents ou supérieurs à 22 500 euros). Lorsque l'on ne raisonne que sur les seuls parents actifs occupés, le taux de recours à un mode d'accueil extra-familial augmente fortement confirmant le rôle déterminant de l'activité et du revenu de la mère notamment dans les familles modestes.

Enfin, faire garder son enfant hors de la famille demeure un attribut des mères cadres/professions intermédiaires et diplômées. Alors que la garde familiale demeure prédominante en particulier pour les enfants de ménages agriculteurs, artisans et commerçants et ouvriers, ce n'est plus le cas des ménages cadres et de professions intermédiaires. Si l'on considère les seuls actifs occupés, plus de 90% des mères cadres et 75% des mères de professions intermédiaires font garder leur enfant hors de la famille contre environ 50% pour les mères employées, ouvrières ou commerçantes.

Activités et conditions de travail de la mère, son revenu et sa catégorie socioprofessionnelle sont donc autant de facteurs d'inégalités entre mère d'enfants en bas âge quant à leur capacité réelle de concilier vie professionnelle et vie familiale. Dans un contexte de pénurie de place, de temps partiel contraint et de précarité des revenus de nombreuses mères de famille, on comprend mieux comment des dispositifs tels que l'Allocation parentale d'éducation (APE) ou le complément de libre choix d'activité (CLCA) ont pu être analysés comme de fortes incitations financières à ce que les femmes non diplômées s'occupent elles-mêmes de leur enfants (MEDA & PERIVIER, 2007, p.22-23). Elles se retirent ainsi du marché du travail, ce qui renforce les phénomènes de polarisation sociale dans l'accès aux modes d'accueil.

1.2. Les déterminants de l'arbitrage entre accueil individuel et collectif

Lorsque les enfants de moins de 3 ans sont gardés principalement hors de leur famille, les deux principales solutions de garde sont l'accueil individuel (principalement chez une assistante maternelle, plus rarement par une garde à

domicile) ou l'accueil collectif (en crèches ou haltes-garderies). Ainsi, environ 20% des enfants de moins de 3 ans sont principalement gardés par une assistante maternelle et 10% sont accueillis dans un établissement type crèche. Reste que là encore les parents n'ont pas toujours le choix. L'analyse des principaux déterminants de l'arbitrage entre accueil collectif et accueil individuel montre de fortes inégalités quant aux possibilités d'accès des enfants à ces modes d'accueil.

C'est d'abord le lieu d'habitation qui s'avère décisif compte tenu de la disparité géographique des places en crèches. Le recours à l'accueil individuel (assistante maternelle ou garde à domicile) est par conséquent plus fréquent en milieu rural. Seuls 7% des enfants de 0 à 3 ans vivant en milieu rural sont en crèches. L'accès à l'accueil collectif augmente au fur et à mesure de la densification des zones urbaines. Cela ne veut pas dire que les parents vivant en milieu urbain ne recourent pas à l'accueil individuel notamment dans de grandes agglomérations comme Paris où la garde à domicile est plus répandue qu'ailleurs. Ils ont tout simplement un peu plus de possibilités d'arbitrage entre accueil collectif et accueil individuel.

L'importance relative de l'accueil individuel dans les grandes villes ne s'explique toute fois pas que par la taille urbaine. Elle tient principalement à une concentration dans les centres villes des familles à revenus élevés qui, en raison de l'insuffisance de places en crèches et d'un système fiscal et d'allocations familiales incitatifs, ont financièrement intérêt à recourir à une garde à domicile ou une assistante maternelle. Le niveau de vie et le revenu constituent donc le second facteur discriminant confirmant le caractère redistributif des tarifs des crèches collectives qui sont modulés en fonction des revenus – ce qui n'est le cas pour l'accueil individuel que pour les seules crèches familiales - mais aussi le caractère inégalitaire des incitations fiscales et allocations pour l'accueil individuel. Ainsi, sur les seuls actifs occupés, 63% des enfants de familles à revenus élevés (égal ou supérieur à 22 500 euros par an) sont gardés par une assistante maternelle ou une garde à domicile contre seulement 14% des enfants des familles les plus modestes (moins de 8700 euros par an).

1.3. Vers une polarisation sociale des modes d'accueil

L'analyse des déterminants de l'accès aux modes d'accueil permet de dessiner les contours de la polarisation sociale des modes d'accueil en France. Quatre catégories se dégagent. D'abord, les ménages où la mère est cadre ou de profession intermédiaire, diplômée et habitant un grand centre urbain. Ces ménages disposent d'une certaine marge de manœuvre dans le choix de la garde pour leur enfant, non seulement sur la possibilité de recourir à un service extérieur payant, mais aussi dans l'arbitrage entre l'accueil individuel ou collectif. Même si l'environnement familial (faible implication des pères) et socioprofessionnelle (gestion de carrière) reste contraignant, les ménages de cette première catégorie sont en mesure d'établir des préférences relatives pour tel ou tel mode de garde, même si en définitive la solution reste souvent un choix contraint. La seconde catégorie recouvre les ménages vivant en zone rurale et qui n'ont d'autres choix que l'accueil individuel ou par un autre membre de la famille faute d'une offre collective à proximité. La troisième catégorie est composée des ménages dont la mère est active, vivant dans une commune de grande ou moyenne taille et pour lesquels le principal mode d'accueil économiquement accessible est la crèche. Enfin, la dernière catégorie est celle des mères de famille cumulant les difficultés professionnelles (temps

partiel, horaires atypiques, CDD, faible rémunération, chômage...) et conjugales et qui renoncent à travailler pour élever leur enfant.

2. L'INFLUENCE DE LA GOUVERNANCE DES SERVICES D'ACCUEIL SUR L'ACCES AUX MODES DE GARDE

En France, et par contraste avec les écoles maternelles, l'accueil des jeunes enfants se caractérise par un partage complexe des responsabilités entre différents niveaux de pouvoir (central, départemental, municipal), par le caractère non obligatoire de l'engagement des municipalités et enfin par l'absence d'un droit universel d'accès aux modes d'accueil. Nous ne reviendrons pas ici sur l'organisation institutionnelle générale du secteur et sur les compétences spécifiques des trois acteurs principaux que sont la Caisse d'allocation familiale (CAF), le Conseil général (CG) et les municipalités². Retenons simplement que l'accueil des jeunes enfants se caractérise à la fois par un cadre réglementaire et financier centralisé très prégnant et par un ensemble d'outils de coordination mis en place plus récemment – le contrat enfance (1988 devenu en 2007 le contrat Enfance et Jeunesse) et les commissions départementales de la petite enfance (2002) – qui traduisent un processus de décentralisation inachevée. L'appel à la coopération locale demeure en effet largement impulsé par le gouvernement central. Mentionnons aussi que les communes semblent avoir gagné en compétence et en importance du fait, d'une part, des incitations liées à ces nouveaux outils de coordination et, d'autre part, de l'enjeu de société croissant que devient la petite enfance notamment dans les relations entre les élus et la population locale.

Nous sommes donc face à une architecture institutionnelle « multi-niveaux » qui rend le paysage de la petite enfance complexe tout en engendrant des disparités territoriales et sociales importantes dans l'accès aux modes d'accueil. S'ajoute à cette complexité institutionnelle une diversification croissante de l'offre de services, que ce soit des types de services, des finalités, des gestionnaires ou des modes de financements.

2.1. Une fragmentation de l'offre non régulée : une polarisation sociale et territoriale

Premier constat, en France et contrairement aux autres pays européens (EME et FRAISSE, 2005), l'accueil individuel s'est fortement développé ces dernières années. Que ce soit la garde par une assistante maternelle agréée, une personne au domicile des parents ou encore par la mère (avec le versement de l'APE), l'accueil individuel aidé par l'Etat a connu « une évolution quasi explosive » (LEGENDRE *et al.*, 2004) en regard de la stagnation du développement de l'accueil collectif. Ces services reflètent l'évolution des demandes dans un contexte de changement des normes de travail et d'emploi allant notamment dans le sens d'une plus grande flexibilité temporelle. Surtout, des mesures de solvabilisation de la demande, à travers des politiques fiscales en faveur des parents usagers mais aussi des assistantes maternelles, ont fortement encouragé un tel développement. La Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) a ainsi cherché à renforcer l'accès aux services des assistantes maternelles qui deviennent relativement plus accessibles, même aux foyers modestes.

² Pour une présentation détaillée de l'organisation générale de l'accueil des jeunes enfants, voir DAMON (2007).

Par ailleurs, et dans le cadre de la Conférence de la famille de 2003, l'ouverture du secteur de la petite enfance à un maximum d'intervenants a été préconisée afin de compléter l'offre publique dans la production et la gestion de services d'accueil. Dans cette perspective, de nouvelles mesures ont été prises afin d'inciter l'investissement d'associations et d'entreprises privées. L'ouverture au secteur privé est l'un des axes importants de ces mesures. Ainsi un crédit d'impôt famille permet la prise en charge fiscale de 60% des sommes versées par les entreprises en faveur des familles. Quant aux associations, elles gèrent actuellement 40% des structures d'accueil, alors qu'elles n'en géraient que 10% il y a vingt ans (OCDE, 2003, p 28).

Ces « nouveaux intervenants » participent à la diversification des services offerts en essayant de répondre aux besoins non couverts par les structures traditionnelles. Sont ainsi proposés des services tels que le multi-accueil, l'accueil à horaires décalés, l'accueil d'urgence à domicile, l'accueil parents-enfants ou les haltes-garderies itinérantes. Les missions des structures d'accueil s'élargissent aussi. Certains services s'intègrent dans des projets sociaux ou des dynamiques de développement local en se ciblant par exemple sur l'accueil d'enfants issus de milieux sociaux défavorisés et s'inscrivent ainsi dans un objectif plus large de réduction des inégalités sociales (FENET *et al.*, 2001, p.24 ; Cahiers de l'Odas, 2001). Ces services demeurent toutefois marginaux par rapport à l'augmentation de l'accueil individuel.

2.2. Des configurations institutionnelles différenciées selon les espaces locaux

Selon les territoires, ces « nouveaux intervenants » sont plus ou moins intégrés dans les réseaux ou structures de coordination et participent, selon des degrés variés, à la politique locale de la petite enfance. Différentes configurations de l'offre d'accueil apparaissent dès lors selon les territoires (FRAISSE *et al.*, 2007).

La recherche en cours sur les modes de gouvernance locale de l'accueil des jeunes enfants dans trois départements français illustre bien ce constat (FRAISSE *et al.*, 2006). La configuration institutionnelle de Montreuil présente la particularité d'une forte présence du Conseil général qui est le gestionnaire direct de quatre crèches (cas rare en France). Ce double ancrage institutionnel conduit les crèches départementales et les crèches municipales à se coordonner pour l'affectation des places sur la commune. Le découloignement administratif est aujourd'hui à l'ordre du jour en Seine-Saint-Denis pour mettre en place une politique transversale de la petite enfance qui suppose que les communes passent d'une position de simple gestionnaire de crèches et d'équipements (ce qui a longtemps été le cas) à une fonction d'institutions de régulation au même titre que la CAF ou le CG. Outre l'urgence d'augmenter le nombre de places ainsi que la qualité des services, les récents schémas départemental et municipal, en discussion aujourd'hui entre la CAF, le Conseil général, les municipalités et les gestionnaires de services, prennent en compte la nécessité d'une meilleure « gouvernance locale » du secteur. Les difficultés liées à un déficit de gouvernance locale sont relativement bien identifiées. Il s'agit du déficit d'information aux parents - sur lesquels repose trop souvent la complexité de l'offre d'accueil - du cloisonnement du traitement des demandes de place en crèche, de la transparence dans les conditions d'application des critères d'admission, de l'absence de gestion commune de la qualité entre structures, ou encore de l'existence d'un système d'encadrement, de qualification, de statut et de rémunération des personnels à plusieurs vitesses. La mise en place d'un Conseil départemental de la petite enfance s'inscrit dans

cette volonté d'améliorer la gouvernance entre acteurs locaux. Notons toutefois qu'à Montreuil, le contrat enfance reste l'affaire de la municipalité et de la CAF à l'exclusion du Conseil général qui gère pourtant directement la moitié des crèches publiques sur la ville.

Si ces efforts de coordination et de mobilisation des acteurs locaux sont réels en Seine-Saint-Denis, l'analyse de territoires comme les Bouches-du-Rhône ou la Meurthe-et-Moselle reflète la diversité des situations que l'on peut rencontrer.

Dans les Bouches du Rhône, la coordination entre acteurs institutionnels fonctionne relativement bien au niveau opérationnel mais apparaît plus difficile au niveau politique. Tout projet de création d'un lieu d'accueil est examiné par une commission opérationnelle constituée de représentants de la CAF, du Conseil Général et de la Mairie et qui se réunit régulièrement (environ une fois par mois). Au-delà du respect des critères nécessaires à l'agrément, le choix d'un projet se fait, en fonction des besoins et de l'enveloppe financière de chaque partenaire, en particulier de la CAF puisqu'elle est le principal financeur des établissements d'accueil. En revanche, aucune commission départementale de la petite enfance n'a encore vu le jour dans les Bouches du Rhône. Une première tentative a échoué et des négociations sont en cours mais rien, à ce jour et à notre connaissance, n'a encore abouti.

Par ailleurs, la Ville de Marseille a décidé de ne plus créer de places d'accueil en crèches municipales mais de soutenir le développement des structures associatives, phénomène qui s'apparente ainsi à un processus de délégation *de facto* du secteur public vers le secteur associatif. Surtout, une cellule contrat-enfance a été créée pour encourager et gérer le développement des structures associatives intégrées dans le contrat enfance. Cette cellule joue un rôle de coordination entre structures associatives sans pour autant constituer un espace de décision et de négociation auquel seraient associées les structures municipales.

En Meurthe et Moselle enfin, la situation est assez similaire. Certes une commission départementale de la petite enfance a bien vu le jour mais son activité demeure réduite. D'une part, son travail se résume pour l'instant et pour l'essentiel à une étude des besoins quantitatifs dont la principale conclusion est qu'il convient de renforcer l'offre dans les zones délaissées (les zones rurales ou les villes de tailles moyennes). De fait et d'autre part, la ville de Nancy n'a pas été associée à ce groupe de travail, ce qui limite d'emblée la portée que cette commission pourrait avoir sur la définition d'une politique globale et intégrée de la petite enfance sur le département. Au-delà des priorités quantitatives, ces commissions sont à l'évidence l'occasion de renforcer la réflexion collective entre la CAF, le CG et les Communes. On peut ainsi penser que ce qui aurait pu en ressortir d'un point de vue plus qualitatif avec la ville de Nancy, qui demeure l'un des acteurs principaux au niveau local, aurait pu bénéficier à l'ensemble du département.

Au niveau de la ville de Nancy enfin, s'il s'agit aujourd'hui, comme à Marseille, de rechercher des partenaires associatifs pour porter les projets et de limiter ainsi l'engagement direct de la Commune, la coordination des acteurs semble encore plus limitée. A notre connaissance, aucune cellule contrat enfance n'a été mise en place concernant le secteur associatif et aucun contrat enfance n'a été directement signé entre ces acteurs et la CAF. Le service petite enfance de la ville gère directement le contrat enfance, y compris lorsqu'il concerne les acteurs associatifs. Le déficit de gouvernance nous semble donc bien réel et aucun des instruments mis en place – comme par exemple la

semaine petite enfance qui ne permet pas véritablement d'engager une réflexion collective en amont sur la politique locale de la petite enfance.

2.3. Des régulations par type d'accueil et de gestionnaire encore cloisonnées

Malgré ces efforts de coordination locale, l'analyse du processus de *diversification de l'offre de services* montre un risque de *polarisation sociale des modes de garde*. En effet, les disparités dans les financements et les coûts des services, dans l'information et les critères d'admission des parents, dans les procédures de contrôle de la qualité et les perspectives de professionnalisation des emplois se traduisent par un relatif cloisonnement de la gouvernance de l'offre, entre structures municipales, voire départementales, et structures associatives d'une part, entre accueil collectif et accueil individuel d'autre part.

On ne peut qu'être frappé par la déficience de lieux de régulation entre l'accueil individuel et l'accueil collectif. Par principe, la régulation de l'accueil individuel échappe à la compétence des municipalités. Les aides pour les assistantes maternelles et les aides à domicile sont directement versées par la CAF aux parents et l'agrément des assistantes maternelles relève du service de Protection Maternelle et Infantile (PMI) du département. Cette déconnexion entre accueil collectif et accueil individuel se traduit par l'absence d'une approche globale des besoins de garde des parents qui n'ont souvent pas le choix de leur mode de garde. Ainsi, les parents qui ne trouvent pas de place en crèches sont généralement renvoyés à une liste des assistantes maternelles sans accompagnement, ni véritable suivi de leur recherche de garde. En outre, le caractère faiblement redistributif des aides à l'accueil individuel en comparaison de la tarification de l'accueil collectif est la manifestation d'un cloisonnement des niveaux de régulation et critères de financements directement à la source des inégalités d'accès des familles aux modes de garde.

De même, la coordination entre les structures municipales et associatives demeure insuffisante. Au-delà de l'aide financière et matérielle, il y a peu de concertation entre les responsables municipaux de la petite enfance et ceux des associations gestionnaires de modes d'accueil sur la politique locale de la petite enfance. L'exemple le plus révélateur est sans doute la gestion des demandes de places en crèches. Si cette gestion des demandes varie sur les trois territoires étudiés, aucun de ceux-ci n'associe les associations gestionnaires dans d'éventuelles procédures coordonnées d'accueil et d'évaluation des besoins des parents au moment des inscriptions, mais aussi de transparence quant aux critères d'admission des différents établissements sur un même territoire.

A contrario, la Prestation de Service Unique (PSU), lancée en 2002 et généralisée en janvier 2005, peut être vue comme un dispositif de régulation transversal à tout type d'accueil collectif et de gestionnaire. La PSU a été instaurée en vue de mieux prendre en compte le besoin des familles (temps partiel, formation, recherche d'emploi, etc.) à partir du développement du multi-accueil. Elle permet ainsi l'accueil des enfants selon des plages horaires à la carte plutôt qu'au forfait. Ce changement est vu par la CAF comme une façon d'augmenter le taux de fréquentation des crèches et de rationaliser au maximum l'offre d'accueil existante, augmentant ainsi la pression gestionnaire sur les directrices de crèche.

Reste que malgré des configurations institutionnelles différentes et la généralisation de la PSU, les régulations demeurent souvent cloisonnées par mode d'accueil et par type de gestionnaires dans les territoires étudiés. La mise en œuvre du contrat enfance, pourtant présenté comme un instrument de

politique contractuelle permettant aux municipalités de négocier et de cofinancer avec la CAF leurs actions en faveur de la petite enfance sur la base d'un diagnostic commun, demeure un outil de négociation bilatérale entre financeurs. Ainsi et bien que désormais le dispositif le prévoit explicitement, il existe peu de contrats-enfance passés avec des associations ou des entreprises privées, ou encore peu de contrats enfance intercommunaux. De même, les commissions départementales de la petite enfance ne sont mises en œuvre que dans deux départements sur trois, ce qui peut témoigner de la difficulté d'instaurer des dynamiques de coopération entre divers acteurs sur un territoire donné mais aussi du fait que ces Commissions ne sont pas dotées d'un réel pouvoir de décision et de financement en matière de développement des modes d'accueil.

Malgré ces évolutions, les approches globales des politiques d'accueil de la petite enfance impliquant l'ensemble des parties prenantes du secteur sur un territoire et posant la question des inégalités d'accès des familles sont peu fréquentes notamment dans les grands centres urbains. Les formes de gouvernance bilatérale, entre la CAF et les communes (contrat enfance), entre la CAF et le Conseil général (conventions), entre les communes et le tiers secteur, prédominent sur les formes de gouvernance multilatérale qui sont plus rares.

3. LE RÔLE DE L'ASSOCIATIF DANS LA GOUVERNANCE LOCALE DE LA PETITE ENFANCE

D'un point de vue historique, le secteur associatif a toujours joué un rôle important, pionnier même, dans l'offre des services sociaux de différents pays européens. L'accueil de la petite enfance n'échappe pas à ce constat. En Allemagne et en Belgique, et dans une moindre mesure en France, de nombreux services traditionnels se sont historiquement développés à partir d'initiatives du tiers secteur, souvent portées au départ par des associations confessionnelles.

Depuis une vingtaine d'années, la part du secteur associatif dans l'offre de places d'accueil ne cesse d'augmenter, reflétant les mouvements de décentralisation et de diversification des prestataires décrits plus haut, afin de répondre à la croissance et à la diversification des demandes en matière de garde. Le secteur associatif participe ainsi à un double processus de « délégation de service public » vers le secteur privé (associatif et, dans une moindre mesure, privé commercial) et de diversification de l'offre en proposant des services innovants tant dans le type d'accueil proposé (accueil à horaires élargis, accueil dans des quartiers défavorisés, lieux d'accueil enfants-parents dans une optique de soutien à la parentalité, haltes-garderies itinérantes, etc.) que dans le type de gestion (comme les crèches parentales).

3.1. Le rôle croissant et innovant du tiers secteur

Plusieurs travaux soulignent que les initiatives du tiers secteur (coopératives et initiatives de parents, associations) jouent un rôle croissant et innovant dans l'accueil des jeunes enfants (FRAISSE *et al.*, 2004).

En France, même si à ce jour les gestionnaires de modes d'accueil restent en grande majorité publics (66% des crèches collectives et 87% des crèches familiales sont gérées par les collectivités territoriales, principalement les municipalités), les initiatives associatives ont permis, au cours des dix dernières années, de créer près des deux tiers des places d'accueil collectif. En 20 ans, la gestion associative non lucrative est passée de 10 à plus de 31 % de l'ensemble des structures, ce qui représente près de 3 700 structures à gestion non lucrative pour un total de 87 000 places. Le nombre d'équivalents temps plein a été

multiplié par sept en 15 ans (UNIOPSS, 2002). Le développement des structures multi-accueil (40% de l'offre) ainsi que des crèches parentales (100% de l'offre) a été en grande partie le résultat des associations. Le bénévolat tient une place importante à côté des professionnels salariés dans la gestion mais également dans l'accueil pour les crèches parentales.

A l'heure actuelle, il est toutefois important de distinguer deux tendances au sein des initiatives associatives : une logique de diversification par défaut ou par délégation de la politique locale de la petite enfance d'une part et une logique de diversification par projet ou par expérimentation pour répondre à l'émergence de nouvelles demandes sociales. Ainsi, on trouve d'une part les crèches associatives traditionnelles et, dans une moindre mesure les crèches parentales, qui sont en quelque sorte « institutionnalisées » voire « banalisées » aujourd'hui. Du point de vue des objectifs, des modes de financement et de fonctionnement, elles se distinguent de fait peu des modes d'accueil municipaux. Ces associations gestionnaires de mode de garde sont en effet subventionnées dans des proportions similaires par l'Etat (CNAF) dans une logique de délégation ou de complémentarité par rapport à l'intervention publique. En revanche, le soutien financier des municipalités est variable.

D'autre part, le secteur associatif s'avère particulièrement innovant dans *l'émergence de nouveaux services* répondant aux enjeux de cohésion sociale : accueil en milieu rural (haltes-garderies itinérantes), accueil et soutien des familles immigrées, accueil d'enfants dont les parents sont en insertion professionnelle, soutien à la parentalité (lieux d'accueil parents-enfants) accueil flexible et occasionnel (haltes-garderies), garde à horaires atypiques, accueil en relais (pour faire la jonction entre différents modes de garde ou pour intervenir en urgence).

Plusieurs facteurs sont mis en avant pour expliquer le dynamisme associatif. Un premier facteur tient à *la pénurie de places* sur les territoires. Par exemple, la croissance de l'accueil associatif en France dans les années 80 s'explique tout autant par ses innovations organisationnelles et pédagogiques que par l'insuffisance de l'offre publique locale. Un second facteur tient *au moindre coût de fonctionnement des associations par rapport* au secteur public. C'est une des raisons qui peut expliquer la décision de la Ville de Marseille de ne plus créer de places en crèches municipales mais d'encourager la création de places par des gestionnaires associatifs. La gestion municipale s'avère lourde et coûteuse étant donné le taux élevé d'absentéisme, l'ancienneté du personnel et, plus généralement, des salaires et des avantages liés à la fonction publique territoriale plus élevés. Enfin, le dynamisme des structures associatives tient aussi à *sa capacité d'anticipation et de spécialisation* des nouvelles attentes des familles en matière de flexibilité des horaires, de parentalité, de lutte contre l'exclusion, de développement de nouvelles pédagogies... Là où les services municipaux cherchent, non sans tensions avec les professionnels, à intégrer ces nouvelles finalités dans leur mode de sélection et d'organisation, les organisations du tiers secteur tendent à proposer des services plus ciblés sur des problématiques et des publics spécifiques. En cela, la complexification des finalités des politiques d'accueil de la petite enfance constitue un contexte favorable au développement du tiers secteur. Il peut en effet apparaître plus avantageux de soutenir la création de nouveaux services associatifs plutôt que de tenter de réformer des services municipaux traditionnels.

Si ces initiatives sont reconnues pour leur capacité d'anticipation et de réponse à des nouvelles demandes sociales, elles n'ont en revanche pas systématiquement accès aux mêmes modes de financement que les structures

dites traditionnelles. Cette moindre reconnaissance dans les politiques publiques entraîne des difficultés et des incertitudes financières pour plusieurs structures et, comporte ainsi des risques d'essoufflement voire de fermeture de ces structures par manque de consolidation financière.

3.2. L'arrivée d'un nouvel acteur intermédiaire : le gestionnaire de service

Les évolutions en cours mettent donc en évidence l'inscription progressive du secteur associatif comme gestionnaire de services d'accueil aux côtés des collectivités locales, que ce soit pour compléter ou compenser le défaut de l'offre publique locale ou dans une logique de diversification de l'offre locale par projet ou par expérimentation. Cette montée de l'associatif comme gestionnaire de service s'accompagne d'un mouvement d'externalisation de la fonction de gestion qui peut prendre diverses formes (DAUNE-RICHARD *et al.*, 2007).

On assiste tout d'abord au développement des entreprises de crèches, c'est-à-dire d'associations ou d'entreprises commerciales spécialisées dans la gestion des crèches et, dont la mission première est d'aider à la création et à la gestion de crèches. A Marseille, on a ainsi repéré plusieurs structures associatives et commerciales qui, fortes de leur expérience et de leur reconnaissance auprès des acteurs institutionnels comme créatrices et gestionnaires de crèches, sont amenées à en créer et en gérer plusieurs. Parmi ces associations, on voit entrer sur ce « marché des services de gestion des crèches » (ROYER, 2006) des associations de petite taille mais aussi des mouvements familiaux ou d'aide à domicile qui sont amenés à gérer plusieurs crèches. On observe ainsi une tendance au regroupement de plusieurs structures associatives.

Cette tendance peut s'expliquer, au moins pour partie, par le passage à la Prestation Service Unique (PSU). Comme suggéré plus haut, la PSU augmente en effet les exigences en termes de gestion du fait qu'un de ses objectifs est de mieux rentabiliser les places disponibles en améliorant les taux d'occupation. Comme les crèches n'ont pas toujours ni le temps, ni les outils adéquats ni les qualifications requises, l'externalisation de la gestion apparaît comme une solution attrayante. Reste qu'à l'échelle des territoires, on observe différentes formes d'externalisation de la gestion. Outre la tendance au regroupement d'associations que nous venons de décrire, ce mouvement d'externalisation concerne également des municipalités qui décident de déléguer la gestion de leurs structures à des associations ou à des entreprises commerciales, et ce, dans le cadre d'une procédure de délégation de service public ou de marché public ou encore des entreprises privées qui décident de déléguer la gestion de leur crèche d'entreprise à une structure gestionnaire.

Force est de constater que de leur côté les CAF n'ont pas développé d'outils stratégiques de gestion à disposition des crèches classiques et en particulier des associations ; mis à part le fait qu'elles financent parfois l'achat d'un logiciel de gestion permettant aux directrices de crèche de gérer au mieux les heures de présence des enfants. Certaines associations, soumises à une augmentation des exigences en termes de gestion et de remplissage de la crèche, exigences qui conditionnent leur accès aux subventions, ont vu leur équilibre financier compromis.

Au-delà de la PSU, ce mouvement peut aussi s'expliquer par la nécessité d'avoir une taille suffisante et les compétences nécessaires pour obtenir les marchés publics. Face à des opérateurs privés qui se structurent à l'échelle nationale, on peut dès lors se demander quelle va être la place des petites

associations qui jusqu'ici géraient des crèches et quelle sera leur capacité à entrer en concurrence avec ces opérateurs privés.

Enfin, les mutations en cours dans le secteur de la petite enfance, en particulier la montée du souci gestionnaire entraîne une normalisation croissante qui interroge la capacité des associations à continuer à s'investir dans le développement d'un territoire et à innover pour répondre à l'émergence des demandes sociales, en particulier celle de la lutte contre les inégalités sociales.

4. ASSOCIATIONS ET INEGALITES SOCIALES ET TERRITORIALES

L'analyse de l'offre d'accueil par le secteur associatif a révélé une grande diversité de finalités, de services et de modes de gestion. En l'absence d'une régulation transversale de l'offre, son impact sur les inégalités d'accès des familles aux modes de garde est contrasté quant au processus de sélection des parents. On retrouve dans les différents territoires étudiés des crèches associatives qui proposent leurs places en priorité aux enfants dont les deux parents travaillent, comme c'est le cas pour de nombreuses crèches municipales, notamment à Marseille. Cette priorité se justifie par la pénurie de places et la présence de besoins de garde non satisfaits dans des familles où les deux parents travaillent, excluant ainsi toute une partie de la population plus socialement défavorisée. Un deuxième mécanisme de la sélection des parents en fonction du revenu des parents pouvait également renforcer les inégalités dans l'accès aux crèches puisque les parents contribuent en fonction de leur revenu. L'application de la PSU devrait limiter ce risque d'écramage des parents à faibles revenus en uniformisant la contribution que les crèches reçoivent par enfant accueilli et en permettant l'accueil occasionnel. Il est trop tôt aujourd'hui pour avoir une vision globale de l'impact de la PSU mais sur les territoires étudiés, on a observé peu de changement dans le type d'usagers des crèches collectives, qu'elles soient municipales ou associatives. Ces structures ne jouent donc pas un rôle important de mixité sociale voire de réduction des inégalités sociales.

De même, les crèches parentales, de par leur exigence de participation parentale, s'adressent avant tout à des parents de catégories sociales moyennes ou supérieures. De plus, ce sont souvent les parents déjà en place qui participent à la sélection des « nouveaux parents », ce qui peut entraîner une sorte d'homogénéité sociale. Les crèches parentales favorisent donc moins la mixité sociale compte tenu de ces procédures de sélection implicites.

En revanche, certaines associations rencontrées luttent contre les inégalités d'accès à la garde d'enfants et en font leur finalité première. A Montreuil, la halte-jeu « Solidarité français migrant » propose un accueil flexible facilitant l'insertion sociale de femmes immigrées et la socialisation de leurs enfants. A Marseille, plusieurs centres sociaux proposent des crèches, des haltes-garderies et des lieux d'accueil parents-enfants destinés à la population du quartier, immigrée ou fragilisée socialement afin de créer des espaces ouverts de proximité. C'est à Marseille également qu'une structure accueillant des enfants handicapés va s'ouvrir très prochainement. Ajoutons enfin que l'initiative associative est très créative en milieu rural où elle est souvent à l'origine de structures collectives qui font défaut dans les communes de petite taille contribuant à compenser les inégalités territoriales. A Nancy, seuls des lieux parents enfants associatifs intègrent explicitement cet objectif dans leur priorité et ce, même si la semaine de la petite enfance – sorte de porte ouverte du

secteur - organisée par la mairie, se veut un message à destination des publics qui ne fréquentent pas les crèches, en particulier les publics défavorisés.

Il ressort de ce bref survol des initiatives associatives que l'acteur associatif semble jouer un rôle ambivalent. Si de nombreuses associations innovantes luttent contre les inégalités d'accès à la garde d'enfants, d'autres concernent majoritairement les catégories les plus favorisées.

Surtout, même si l'associatif est innovant au niveau du contenu et de la gestion des services et, de ce fait, peut contribuer à réduire les inégalités sociales et territoriales dans l'accès, la capacité des acteurs associatifs à s'organiser collectivement pour devenir des interlocuteurs à part entière des pouvoirs publics locaux et être porteurs d'une parole sur la lutte contre les inégalités est pour le moins disparate et fragmentée. C'est là une caractéristique centrale des compromis institutionnels locaux tels qu'ils se dégagent aujourd'hui en France à l'échelle des territoires.

CONCLUSION

D'une façon générale, nous pouvons conclure que le secteur associatif occupe une part importante et en augmentation constante dans l'offre d'accueil de la petite enfance en tant que gestionnaire de service. En revanche, les analyses menées sur les trois territoires mettent en lumière la difficulté de ce secteur à devenir un acteur véritable de la régulation locale. Son rôle dans la révélation des demandes sociales en émergence et sa capacité à proposer des réponses innovantes à ces demandes ressort clairement de nos analyses même si certaines évolutions en cours risquent de l'éroder à l'avenir.

Les compromis locaux étudiés se caractérisent en effet plutôt par une régulation qui demeure trop cloisonnée par type d'accueil et de gestionnaires que par une régulation partenariale ou multilatérale. Les associations participent aux instances officielles de décision et de coordination de façon très disparate. Les territoires qui, comme en Seine-Saint-Denis à travers la mise en place d'un Schéma départemental de la petite enfance, se sont récemment ouverts à la consultation et à la participation des acteurs associatifs dans la définition d'une politique transversale de la petite enfance sont encore rares et balbutiants. Ce renouvellement de la gouvernance au niveau local est sans doute indispensable pour pouvoir aborder de front et de façon innovante la question des inégalités d'accès aux modes d'accueil et de l'intervention des associations auprès des familles défavorisées.

Pour autant, si l'amélioration des compromis locaux est une étape indispensable pour traiter des inégalités sociales et territoriales, celle-ci ne pourra faire l'économie de réformes nationales mettant à plat les conditions d'un accès universel aux modes d'accueil des jeunes enfants. La question des inégalités de financement et de critères d'accès entre accueil individuel et collectif est à ce niveau un des enjeux majeurs de gouvernance. Mais une égalité de traitement des gestionnaires qui tienne compte des spécificités des fonctionnements associatifs dans la performance générale du secteur dans la lutte contre les inégalités sociales est tout autant indispensable au moment même où l'appui aux crèches d'entreprises est de plus en plus encouragé par les pouvoirs publics. C'est à cette condition que la diversification des financements et des gestionnaires ne sera pas source de disparités nouvelles dans l'accès aux modes d'accueil.

BIBLIOGRAPHIE

CAHIERS DE L'ODAS (2001) « Politiques municipales de la petite enfance : de la gestion à la coordination des modes d'accueil », *Les Cahiers de l'Odas*, Odas éditeur, Paris.

DAMON J. (2007), *Rapport sur le service public de la petite enfance*, Conseil d'Analyse Stratégique, Février, 82 pages.

DAUNE-RICHARD A-M., ODENA S. et PETRELLA F. (2007), Entreprises et modes d'accueil de la petite enfance : Innovation et diversification, dossier d'études n°91, CNAF, Paris.

EME B. et FRAISSE, L. (2005), La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de cohésion sociale, Dossier Petite enfance, *Recherches & Prévisions*, n°80, pp.11-27.

FENET F., LEPRINCE F. et PÉRIER L. (2001), « Les modes d'accueil des jeunes enfants : Concilier vie familiale, vie professionnelle et vie sociale », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, supplément au n°2229 du 21 septembre 2001.

FRAISSE L., ANDREOTTI A., SABATINELLI S., (2004), *Does the diversification of childcare services increase social cohesion?*, Rapport transversal TSFEPS, <http://www.emes.net/index.php?id=212#258>.

FRAISSE L., LHUILLIER V., PETRELLA F. (2007), Interactions entre acteurs publics et associatifs dans la gouvernance de la petite enfance : une perspective européenne, *Working Paper EMES*, à paraître, www.emes.net.

FRAISSE L., LHUILLIER V., PETRELLA F. (2006), Diversité des acteurs et politiques de la petite enfance : vers une gouvernance partenariale et négociée ?, rapport intermédiaire pour la Mire-Drees, juillet.

FRAISSE L., TRANCART D., SABATINELLI S., BOGGI O. (2006), Les déterminants du recours aux modes de garde : une comparaison France-Italie, Rapport pour la MIRE-DREES.

LEGENDRE F., LORGNET J.P., MAHIEU R. et THIBAUT F. (2004), Les aides publiques à la garde des jeunes enfants. Une analyse à partir du modèle de microsimulation MYRIADE, *Recherches & Prévisions*, n°75, mars 2004.

LEPRINCE F. (2003), *L'accueil des jeunes enfants en France : état des lieux et pistes d'amélioration*, Paris, Haut Conseil de la Population et de la Famille, 192 pages.

MARUANI M. (2006), *Travail et emploi des femmes*, Collection Repères, La Découverte, Paris.

MÉDA D. et PÉRIVIER H. (2007), *Le deuxième âge de l'émancipation*, Collection La république des idées, Le Seuil, Paris.

OCDE (2003), *Education et accueil des jeunes enfants : rapport préalable à la visite des experts en France*, mai 2003, Paris.

ROYER E. (2006), Les crèches happées par le droit de la concurrence, *Juris associations*, n°346, 15 octobre 2006, pp 27-29.

SABATINELLI E. (2005), *Parcours et choix dans l'accueil de la petite enfance en Italie et en France*, thèse de doctorat soutenue à l'Université de Milan-Bicocca, Faculté de Sociologie, département de Sociologie et Recherche Sociale.

UNIOPSS (2002), *L'accueil des jeunes enfants*, ESF éditeur, Paris.